

# 開発不利益と地域自治政策 ～長野県阿智村社会環境アセスメントの事例～

鈴木 誠

## Development Disadvantage and Community Policy, A Case of Social Environmental Impact Assessment in Achi-mura, Nagano Prefecture

Makoto Suzuki

**要約：**本稿は、長野県下伊那郡阿智村で計画されているリニア中央新幹線工事の発生土運搬をめぐり、同事業に伴う開発不利益（開発地域社会への負担転嫁）を予測した上で、同事業のあり方を開発地域社会から政策提起するものである。リニア中央新幹線は、東京都から山梨県甲府市付近、赤石山脈（南アルプス）中南部、長野県飯田市、岐阜県中津川市、名古屋市、奈良市付近を経由して大阪市までの約438kmを結ぶ新たな新幹線である。

2014年10月、JR東海の工事実施計画（品川・名古屋間）が国土交通大臣に認可され建設段階に入り、2027年度には品川・名古屋間の開通が予定されている。しかし、路線の大部分が地下であるため、工事には膨大な量の発生土が見込まれている。その処理計画が、これまで積み重ねてきた地域づくりの成果に深刻な影響を与えることが危惧されている。

本稿では、筆者が調査および協議を通じ参画してきた長野県阿智村の社会環境アセスメント委員会の調査検討事業を紹介し、同アセスのその意義を地域自治政策の観点から言及する。

**キーワード：**リニア中央新幹線、社会環境アセスメント、スコーピング、発生土運搬、地域自治

### はじめに

本稿では、長野県下伊那郡阿智村で計画されているリニア中央新幹線工事の発生土運搬事業をめぐり、同事業に伴う開発不利益（開発地域社会への負担転嫁）を事前調査の上で予測し、同事業のあり方を政策提起した「阿智村社会環境アセスメント」の成果と意義を地域自治政策の視点から考察する<sup>1)</sup>。

2015年5月、筆者はこの発生土運搬が阿智村内で行われた場合の住民生活並びに観光産業等に与える影響を現在の計画段階で調査分析するとともに、村当

局が村長の諮問機関として設置した「阿智村社会環境アセスメント委員会」に対し、調査結果や分析結果を還元し委員会審議を進めるために委員に就任した。

阿智村における発生土運搬とは、東海旅客鉄道（JR東海）が2027年開通をめざし着工したリニア中央新幹線工事に伴い阿智村区間の地下トンネル工事等で発生する土砂を地上へ取り出し、最終処分地へ移動させる運搬事業の総体をさす。全事業の実施責任者はJR東海であるが、トンネル工事で発生する土砂を地上へ取り出すための「斜坑」の開発と最終処分地への運搬並びに処分（公共事業としての利用を

1) リニア中央新幹線は、東京都から山梨県甲府市付近、赤石山脈（南アルプス）中南部、長野県飯田市、岐阜県中津川市、名古屋市、奈良市付近を経由して大阪市までの約438kmを超電導磁気浮上式リニアモーターカーによって結ぶ新たな新幹線である。全国新幹線鉄道整備法に基づき、2011年5月に国土交通大臣が整備計画を決定し、建設・営業主体にJR東海を指名し、2014年10月、JR東海の工事実施計画（品川・名古屋間）が国土交通大臣に認可され、建設段階に入った。品川・名古屋間は2027年度開通をめざしている。

含む)に当たっては、トンネル区間地上部の市町村および都道府県との協議が義務付けられている。

JR 東海が、今後約 10 年間にわたって行う発生土運搬を、阿智村内の既存国道及び村道を利用して取り組む意向を表明したことから、国道および村道沿いで生活や事業を営む住民や観光産業関係者等の不安が急速に高まることになった。阿智村としては、不安をかかえる住民や観光産業関係者等の要請を受けとめ、村として独自にその影響を調査し、長野県を通じ JR 東海に対して対策を要請する目的で、2015 年 5 月に社会環境アセスメント委員会が正式に立ち上げられた。筆者も上記の通り委員として参加し、発生土運搬の影響を計画段階の現段階から調査予測し、成果を委員会へ還元し協議に参加した<sup>2)</sup>。

阿智村ではこの発生土運搬の事前調査事業を「社会環境アセスメント」と呼び、定量的および定性的予測調査を通じ、発生土運搬に伴う開発行為の不利の内容と発生予測、開発地域への負担転嫁の可能性を探ることになった。その成果は、2016 年 2 月 4 日委員会から村長に対し答申されている。

リニア工事に伴う同類の発生土運搬は、リニア工事区間を抱える大部分の市町村で直面する重大な課題の一つとなっており、運搬経路を生活圏や学区に抱えることになった住民団体や地域コミュニティ団体、教育機関等から行政を通じ JR 東海に対して安全対策を中心とする要望が出され協議が行われている。しかし、事業計画の段階で社会環境アセスメントという手法で村が独自に予測調査や協議を行う市町村は、阿智村を除いて他にはない。そこで、本稿では、以上の認識に基づき、リニア中央新幹線工事の発生土運搬事業をめぐる阿智村社会環境アセスメントの成果や意義を中心に考察する。

なお、社会環境アセスメントとは聞きなれない言葉である。環境アセスメントの頭に「社会」を付けているが、環境アセスメント法で謳う環境アセスメント事業に「社会」を付け加えているわけではない。

詳細は本文に譲るが、本稿の場合は社会環境アセスメントを「リニア工事に伴う発生土運搬が住民の日常生活や観光関連産業等に及ぼす影響を計画段階で調査し、開発に伴う不利益が住民生活や観光関連産業等を含め地域社会に及ぶことの有無並びに規模を評価し、代替案を含め事業者である JR 東海に対して対策を要望・提案するための調査・協議・提案の総体」と定義している<sup>3)</sup>。

## 1. 社会環境アセスメントに至る経緯

阿智村および村議会は、JR 東海が 2013 年 10 月 2 日、阿智村において「リニア中央新幹線環境影響評価準備書（以下、評価準備書と略す）」の説明会を行って以降、リニアの阿智村内建設工事に関して危惧される諸課題を取りまとめ、長野県を通じ JR 東海に対して度々の要望を行っている。

具体的には、2013 年 11 月 1 日リニア中央新幹線環境影響評価準備書に対する意見を阿智村議会議長名で、また 2014 年 1 月 9 日には同評価準備書に関する環境保全からの意見を阿智村から、さらに 2014 年 7 月 8 日リニアに対する要望書を阿智村と村議会が連名で提出している。

要望書の中で、既にリニア工事の発生土運搬に関しては、「現在示されている村道 1-20 号線を使用しての発生土運搬については、付近住民の唯一の生活道路であること」や、村道 1-20 号線が走る清内路地区が「大変狭隘な地域であること」、さらに「道路の幅員が狭く住宅が道路と隣接している」との事情から、騒音・振動・粉塵等によって住民生活に多大な支障をきたすことが考えられるとも指摘している。

さらに、発生土運搬用の大型ダンプが国道 256 号を通行する場合は、閑静な清内路地区や南信州の一大観光保養地である昼神温泉郷に、一日最大 920 台もの大型ダンプが通行すると想定され、その影響も極めて大きいとの指摘もされている。

2) 社会環境アセスメント委員会は阿智村村長の諮問機関と位置づけられ、2015 年 5 月 1 日から 2016 年 3 月 31 日までの任期とし、16 名が委員委嘱を受けた。委員構成は研究者が 3 名、知識経験者が 2 名、11 名が村の自治会、自治協議会、昼神温泉経営者協会、交通弱者・観光関連事業者の代表、I・U ターンの新規移住者等である。会長は前村長の岡庭一雄氏であり、2016 年 2 月 4 日の最終答申は岡庭会長名で行っている。筆者は副会長を務めた。

3) この定義は、阿智村社会アセスメント委員会の委員委嘱を受け、副会長として委員会協議に参加し、また協議のための影響調査、最終答申の原案作成を担当した筆者個人の理解であることをことわっておく。

こうした理由から、阿智村および村議会では、JR 東海に対して長期大規模開発にともなう不利益が村内に及ぶことを回避するためにも、生活道路となっている既存の道路利用を前提とした工事計画ではなく、新たに工事専用道路の建設を検討し、既存の村道および国道を利用する住民、観光事業者、観光客に理解の得られる工事計画を策定するよう求めている。

同様の危機認識や要望は、JR 東海が住民に対して行ってきたリニア工事に関する説明会の機会に、参加住民から直接言及されている。その主な危機認識と要望は次の通りである。

第1は、清内路地区の利便性の喪失に対する危惧である。村道1-20号線は非常に狭隘な道路である。その村道を沿線住民は日常的に山林や畑の耕作等を利用して利用している。そのため大型工事用車両が村道を通過することは住民にとって非常に危険であり、日常の利便性が著しく損なわれるとの指摘がなされている。

第2は、自然環境の破壊に対する危惧である。村外から移住し定住する若い世代の住民が定住の理由に挙げているのが清内路地区の豊かな自然環境である。この環境が、今後の10年間で、村道1-20号線を大型工事用車両が通行することによって失われていくのではないかと危惧されている。しかも、自然環境の喪失は新たな移住者の定住希望を失わせ、かつ既存移住者が清内路地区から転出していく動機につながるとの指摘もされている。

第3は、村の人口政策に及ぼす影響であり、上記の第2と関連する。清内路地区はかつて人口減少が激しく、小学校・保育園等の施設維持が困難な地区であった。この状況を住民自身で打破しようと、地区の将来ビジョンを住民が共同して描き、その実現に向けて人口の維持及び増加を図るための地区計画までも策定し、村当局と連携しながら政策を繰り広げてきた。その結果、近年では村外から清内路地区への移住者が生まれ、将来村内でもっとも人口増加率の高い地区に転じる可能性が生まれている<sup>4)</sup>。と

ころが、地区内を縦断する国道256号や、集落内の村道1-20号線を大型工事用車両が10年間にわたって通過することで生活環境が一変し、村外から移住者を迎える力を弱め、移住者の減少や移住後定住をはじめた人々の地区外転出を生むといった心配の聲があがっている。したがって、国道256号線や村道1-20号線を工事車両が通行することは、清内路地区の維持困難にとどまらず阿智村の存続を脅かすと考えられている。

第4は、主要産業である昼神温泉郷の衰退への危機感がある。国道256号は昼神温泉郷内を横断している。この道路を大型工事用車両が10年間にわたり通過すれば、騒音・渋滞・事故等の広義の道路公害を、年間70万人もの観光客に及ぼす可能性が生まれる。もし、道路公害に観光客が巻き込まれれば、昼神温泉郷を保養地として利用してきた観光客は次第に減ることになる。その結果、阿智村は将来にわたり長く大きな経済的損失を被ることになる。JR 東海には、観光客をはじめ観光事業者等にも悪影響を及ぼす工事計画自体を見直すことを強く求めている。

第5は、大型工事用車両が通過した場合の道路状態の悪化が危惧されている。予定の国道256号と153号は、国・県の基幹道路であると同時に村民の生活や観光客の通行に欠かせない道路である。ところが、大型ダンプなど工事用車両の通行が増加すると道路状態を悪化させ、交通事故の原因ともなる。特に積雪や凍結で道路状態が悪化した際には一層危険が増すことになる。歩行者・バイク・自家用車が往来する国道での事故を未然に防ぐための安全対策が強く求められる。

以上が、住民から指摘されてきた諸課題や提案のひとつである。しかし、後述するように村・議会への回答が出されるまでは、JR 東海では現行の工事計画を説明するに終始するのみであった。

しかしながら、阿智村としては、住民等の不安や要望を看過することができないと判断したことか

4) 阿智村村内の8つの自治会ごとの現在および将来の人口推計(2010年から2045年まで)が、阿智村の「阿智村人口ビジョン」(まち・ひと・しごと創生法)で示されている。8地区のうち人口増加見通しが認められるのが清内路地区であり、その理由が同地区の住民主体の移住促進策と清内路振興室を中心とする行政の連携支援によることが示されている。詳細は「阿智村人口ビジョン」P14-15を参照のこと。

ら、村長の諮問機関として独自に「阿智村社会環境アセスメント委員会」の立ち上げに至ったのである。この委員会では、JR 東海のリニア工事に伴う発生土運搬事業、すなわち大型ダンプの通行が村内の国道 256 号および 153 号の交通事情に与える影響を定量的に予測するとともに、村道 1-20 号線を利用する住民生活や国道を利用する住民及び観光客、昼神温泉郷の観光事業者等に与える影響を定性的に調査し、発生土運搬計画が与える社会環境面への影響と対策の検討を行ってきた。

## 2. 検討範囲の絞り込みと調査方法

国の環境影響評価法による環境アセスメント（以下、環境アセスと略す）は、開発事業の構想が決まった後に開発事業が自然環境等に与える影響を事業者自らが調査・予測・評価までを行い、その結果を公表し、一般住民や行政等の意見を聴取しながら開発事業計画を作り上げていく制度として今日まで運用されてきている。この場合、環境アセスの対象は 13 事業あり、リニア工事も同法による環境アセスの対象事業に位置づけられている。

開発事業者は、地域環境の特性および事業計画の内容等を踏まえ、環境に対し及ぼす影響を予見し、そのうち重要と思われるものを事業者自らが見極め、環境アセスの対象として環境要素・調査項目を選定する。その際、評価項目は環境アセスの対象となる開発事業の種類によって大きく異なることが一般的である。

リニア工事に伴う発生土運搬に対する環境アセスも、運搬事業が自然環境等に与える影響を、JR 東海が国の環境基準等をもとに調査及び評価し、評価準備書として取りまとめ、村民および村当局に発表している。公表された結果を見ると JR 東海が自ら選定した環境要素・調査項目はいずれも国の環境基準を満たしており、地域環境への影響は見当たらないと結論付けている。その結果、現行の工事計画通りに事業を進めることが妥当であると回答している。

しかしながら、問題は、リニア工事の発生土運搬の影響が、阿智村の村道および国道周辺の住民生活や観光産業に対していかなる影響をもたらすのか、

さらに阿智村を訪れる観光客の観光行動に与える影響はどうか、等を一切調査項目とせず評価の対象にも位置付けていない点である。

また、後述するように発生土運搬工事の代替案について、JR 東海は村道 1-20 号線を利用しない代替案に関し、村および村議会の要請等を受けた後に独自の調査を行ったとし、村および村議会に対して調査結果と JR 東海の原案の妥当性を回答している。しかし、事業者が結論づける前に、住民、阿智村および村議会が JR 東海によって検討された代替案を協議する機会が保障されてこなかったことも問題といわざるを得ない。

こうした経緯から、2015 年 4 月阿智村は、既述の通り、発生土運搬が住民生活や観光関連事業等へ及ぼす影響を調査および評価をする目的で社会環境アセスメント委員会を設置し、委員会で影響を予測し、事業のあり方を中心に JR 東海に政策提起するために、社会環境アセスメント委員会を立上げ、委員委嘱を受けた住民相互の協議を促してきた。

社会環境アセスメント委員会では、各種調査の結果を検討した上で、村及び村議会の対応として、「(1) JR 東海が予定している原案事業を無条件で認める、(2) 生活や観光等への影響を考慮し、原案事業による影響負荷をできるだけ軽減する措置を具体的に提示し、対策を講じることを求める、(3) 生活や観光等へ深刻な影響を与えるとの予測に基づき、これまで村や村議会が JR 東海に求めてきたように代替事業を提示することを条件に工事に関わり協議の場を設けていく、(4) JR 東海による如何なる運搬事業も、村及び村議会として許可すべきではない」の 4 点のうちのいずれかに集約されると想定し作業を進めてきた。

さらに、定量的および定性的な調査を行うためには「スコーピング」、すなわち「検討範囲の絞り込み」が必要になると判断し、調査する項目と予測・評価を科学的に実施することを心掛け取り組んできた。

山間部を通る場合と大気汚染の激しい都市部を通る場合とでは、社会環境アセスメントで評価する項目が違ってくる可能性がある。したがって、地域の状況に応じた社会環境アセスメントを行うことが重要となる。

同委員会では、以上の問題意識にしたがって、以下の通り、調査検討範囲の絞り込みを行った。

- ① 12時間方向別交通量調査4箇所, 特異日, 平常時各1回(7:00～19:00)
- ② 交差点流入速度調査4箇所, 特異日, 平常時各1回(7:00～19:00)
- ③ ビデオ調査7箇所, 特異日, 平常時各1回(7:00～19:00)
- ④ 渋滞シミュレーションの作成(DVD)
- ⑤ 花桃の里ヒアリングアンケート調査, 特異日1回(7:00～17:00)
- ⑥ 昼神温泉アンケート調査, 年3回(春・夏・秋)
- ⑦ 阿智村住民アンケート調査を, 7月から全世帯の16歳以上の住民を対象に実施
- ⑧ 村道及び国道沿線の住民20人を対象にヒアリング調査を実施
- ⑨ 昼神温泉経営者20人を対象にヒアリング調査を実施
- ⑩ 国道沿線等事業者10人を対象にヒアリング調査を実施

そこで, 次節では, 以上の調査と委員会での協議を通して得られた結論を示す。

### 3. 調査結果の報告

#### 3-1. 交通関係調査

交通関係調査とは, 前章①から④までの調査を意味し, 国道256号及び153号において実施した<sup>5)</sup>。

調査報告書によれば, 今回の調査結果から2015年5月の特異日(5月3日のゴールデンウィークの連休)には, 交通量が平常時(7月14日)の1.5倍(春日交差点)から4.5倍(園原インター線交差点)へと増加し, さらに阿智村の春のイベント「花桃の里」に近づくほど平常時に比べ特異日の交通量が増えていることが報告されている。また, 調査地点ごとに見ても12,000台以上の交通量となっており, 花桃祭りが交通量の増加に著しく影響していることも指摘されている。

他方, 平常時では, 5月の特異日の2割(中央自

動車道園原インター交差点)から7割(春日交差点)程度の交通量にとどまり, 春日交差点から園原インター交差点の間でも各交差点(3か所の調査地点)間で, 約2,000台～3,000台の交通量の減少がみられる。この平常時における交通量をもとに交差点の容量検討や単路部の混雑度(当該道路が計画時のとおりの交通量で利用されている状態を基準値「1.0」として定義したもの。この値が1.25を超えると, ピーク時を中心として道路が混雑する時間帯が急増する可能性が高いとされている)を算定すると, 現況でも, また発生土運搬の大型ダンプが増える将来においても, 交通処理上は支障がないとの結果が示された。

ただし, 上記の特異日には, 交通量調査地点(春日交差点, 国道256号・153号交差点, 昼神温泉入口交差点)において単路部の混雑度が1.0を超えている区間が多く, 混雑が生じていることが判明した。特に温泉旅館や土産物店などが集積し観光客でにぎわう昼神温泉入口交差点では混雑度が1.3～1.4と高い数値を示していることに, 特段の注意が必要であることも判明した。

次に, 平日において大型ダンプが増えたとき, 最も影響が大きいと思われる昼神温泉入口交差点と園原インター交差点の交通量をみると, 現状の12時間で300台から500台ある大型車両に対して, 工事開始後に発生する最大920台の大型ダンプを加えると, 12時間では現況のおよそ2.5倍から3.5倍の大型車両が通行することも判明した。

特に, ピーク時間(8:00～9:00)については, 昼神温泉入口交差点で現況40台の大型車両に対して152台と3.8倍へと増加し, 園原インター交差点でも現況25台が137台へと5.5倍に増加することも判明している。

同じ平常時において, 全車両に対する大型車の割合を示す「大型車混入率」をみると, 昼神温泉入口交差点では12時間で10.9%が28.1%へ, ピーク時には7.9%が28.7%へと上昇しており, 最大で3台に1台が大型車の通行となることが判明している。

5) 調査は阿智村出身で委員会の委員でもある實原恒禎氏が所属する(当時)株式会社タイム・エージェント(岐阜市)が担当した。その成果は, 阿智村社会環境アセスメント委員会編「社会環境アセスメントに関する交通実態調査」(2015年10月)として発表されている。

さらに園原インター線交差点では、12時間で11.5%が43.2%となり、ピーク時では13.5%が49.8%へと上昇し、およそ2台に1台が大型車両の通行を目にすることになることも判明した。

以上から注意すべきことは、交通処理上は現況の交通に対する影響がないとはいえ、人間の印象としてはかなり大型車両が増えた感じを与え、住民や観光客に相当大きな心理的ストレスを与えることになると予想される点である。

今回の交通関係調査の結果をもとに留意点を整理しておこう。まず、4月末から5月中旬までの約2週間で20万人以上が訪れる花桃祭りの期間中に工事を行なうことは、渋滞を増大させる重大な要因になるという点である。この渋滞は、観光客と大型車両との交通事故発生の原因になることが心配される。交通事故などを防ぐには、道路における安全施設の整備を十分に検討するとともに、花桃祭り期間中の工事实施予定の見直しが必要であるといわなくてはならない。

次に、平常時の場合についても交通処理上は現況に対する影響がないとはいえ、ピーク時の大型車混入率は著しく上昇していることから、ピーク時を中心に大型ダンプによる発生土運搬時間を短縮することについても十分に再検討する必要がある。また、多くの観光客が訪れる土曜日においても同様である。

仮に、昼神温泉郷内を大型工事車両が通行せざるを得ない場合、観光客が多い昼神温泉入口交差点および中央自動車道園原インター線交差点には安全施設（ガードレールやポール等）や信号機等を設置し、交通安全上の対策を図る必要がある。これ以外の道路においても安全施設（ガードレールやポール等）の設置、村道1-20号線の安全対策（ガードレールやカーブミラー等）を検討する必要があることはいうまでもない。

特に清内路地区を通行する村道1-20号線は、大型車両が通行する上で舗装厚や道路幅員、橋梁の強度や道路線形など、道路構造上の問題が未検討のままである。それだけに、必要な対策をとることも強く求められている。

### 3-2. 花桃の里アンケート調査（直接ヒアリング）

花桃の里におけるアンケート調査とは前章⑤に当たる<sup>6)</sup>。その調査結果を見ると、花桃の里を訪れる観光客の約8割が中部圏からであり、ほぼすべての人（97.6%）が自動車で訪れている。その中で、およそ73%の観光客が高速道路を利用している。阿智村内に入ってから一般道の渋滞状況については、半数の人々が渋滞はほぼないと感じている。他方で、4割が渋滞を感じていると答えている。そのため、半数の観光客は道路状況に満足しているものの、約1割の観光客は不満を感じると答えている。

聞き取り調査においては、「リニアが通ると自然がどうなるのか？自然を壊さないで欲しい」といった答えがいくつも見られたが、これに加えて、まだ工事が行われていない現状においてさえ、「渋滞しやすい」「道路がでこぼこしている」「歩道をつけて欲しい」の道路状況に対する不満が挙げられていたことも指摘しておかなくてはならない。

### 3-3. 昼神温泉宿泊客に対するアンケート調査（留め置き）

昼神温泉の宿泊客に対するアンケート調査（上記の⑥）によれば、春、夏、秋全ての季節で中部圏からの宿泊客が50%以上を占めており、交通手段は7割以上の宿泊客が自家用車で訪れていることが判明した。このうち平均で約5割の宿泊客が中央自動車道を利用していることも明らかとなっている<sup>7)</sup>。

また、先述の花桃の里の調査では約7割が中央自動車道を利用していたが、宿泊客の調査では2割ほど少ない結果となった。

阿智村内に入ってから一般道の満足度や渋滞状況については、春、夏、秋を通しておよそ30%の人が「大変満足・満足・やや満足」と答えている。逆に「渋滞・やや渋滞」と答えた人は1割未満であり、花桃の里の調査時と比べて低い数字となっている。

昼神温泉への旅行の満足度を見ると、春、夏、秋を通して85%以上が満足（大変満足・満足・やや

6) 本調査も、株式会社タイム・エージェン트가担当し、その成果は阿智村社会環境アセスメント委員会編「観光地来訪者アンケート調査（花桃の里）報告書」（2015年10月）として報告されている。

7) この調査も、株式会社タイム・エージェン트가担当し、阿智村社会環境アセスメント委員会編「昼神温泉来訪者アンケート調査」（2015年12月）として報告されている。

満足)と答えており、90%以上の宿泊客が再び昼神温泉を訪れてみたいと思っている。リピーターとして訪れる宿泊客も半数以上を占め、1度来た宿泊客が、その後も気に入って何回も訪れている様子がうかがえる。

この宿泊客に対し、リニア工事による発生土運搬で工事用の大型ダンプが頻繁に通行することになった場合の意見や感想等を聞いたところ、季節を通して「美しく静かなこのすばらしい環境を壊さないで欲しい」「せっかくの観光名所がダンプ等で景観が損なわれるとしたら残念」といった環境や景観面の悪化を危ぶむ声が多く聞かれた。さらに「排ガス、ダンプの運転マナー、交通渋滞が心配」「土埃や騒音が心配」といった交通渋滞や騒音、振動、環境破壊、交通事故の増大等を心配する声が大変多く聞かれた。

発生土運搬に伴い大型工事車両が通行することによる環境破壊や騒音振動、交通事故等の増大を懸念する声が多く聞かれるなかで、「阿智村に入ると季節の香りが漂い、空気が変わるように感じる」という今の環境を今後もどのように維持していくのか、阿智村として JR 東海との協議は南信州随一の温泉観光を維持発展させる観点からも極めて重要な課題となっている。

### 3-4. 阿智村住民アンケート調査

住民アンケート調査は、筆者の研究室が村の協力を得て実施した。対象は阿智村の全世帯である。そのうち 2015 年度中に 16 歳以上(2000 年 4 月 1 日以前の誕生者)になる居住者をアンケート調査の対象とし調査票を配布した(配布時〔平成 27 年 7 月 17 日〕の総人口 6729 人中、5679 人が対象)<sup>8)</sup>。

調査方法は、2015 年 7 月中旬に村から各世帯への配布とし、各世帯中、該当者が回答した。回答率は 59.8%と約 6 割の回答を得ることができ、住民の意思を把握する上で妥当な数値を得たと判断できる。

今回の調査では、「①回答者自身の属性」「②居住環境について」「③リニア中央新幹線の開通について」「④リニア中央新幹線による発生土処理に関して」の 4 項目について尋ねているが、本稿では本委員会の主たる目的である発生土運搬をめぐる住民の受け止め方に論点を絞り調査結果を示しておく。

図 1 によれば、発生土を運搬する大型ダンプが通行することによる「自然環境の破壊」や「居住環境の悪化」で約 8 割の住民から不安の声が挙がっていることがわかる。住民の間で評価の高い自然環境や居住環境を壊すことなく発生土を運搬することが求められている。

さらに、図 2 は大型ダンプが村道や国道を通過す

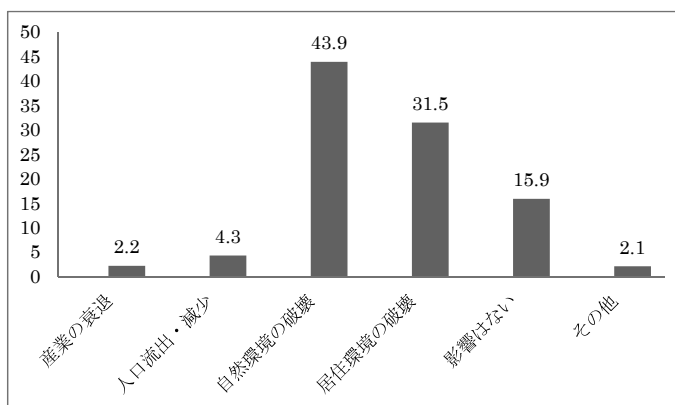


図 1. 大型ダンプの通行が村の将来に与える影響

(備考) 愛知大学鈴木誠研究室「リニア中央新幹線工事車両が住民生活に及ぼす影響調査」2015 年 10 月

8) 愛知大学鈴木誠研究室「リニア中央新幹線工事車両が住民生活に及ぼす影響調査」2015 年 10 月。なお、本調査の分析に際しては、委員会の委員も務めていただいた鈴木伴季氏(愛知大学三遠南信地域連携研究センター研究員)の協力を得ている。

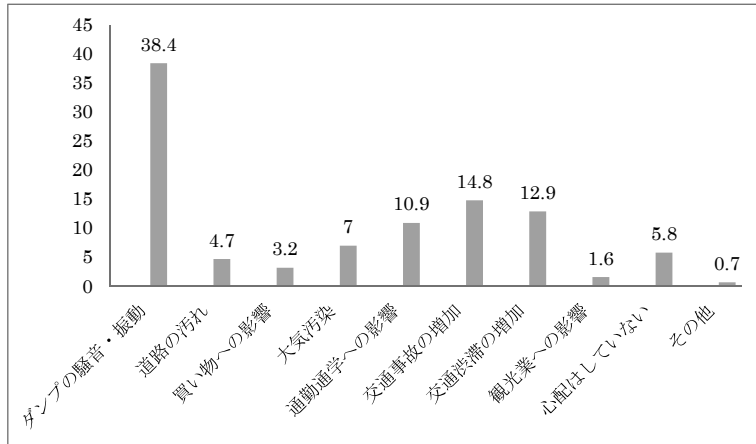


図 2. 大型ダンプの通行による日常の暮らしへの心配

(備考) 図 1 と同じ

る際の住民の日常生活に及ぼす影響を表している。

心配される点として「騒音・振動」「交通事故」「交通渋滞」「通勤通学への影響」で約 8 割を占めている。こうした生活不安に対しても、阿智村当局や村議会が JR 東海と協定を結び、住民の日常生活を脅かすことがないように対策を立てる必要がある。対策責任の主たる所在については JR 東海にあるとする回答が最も多いことから、JR 東海は住民の求めに応じ、実効性の高い対策を該当地区の意向を踏まえ対策に反映する必要がある。

村道 1-20 号線が通る清内路地区では、自然環境や居住環境に対する発生土運搬用の大型ダンプの影響を極めて大きな課題であると捉え、不安を感じている住民の割合が高いという結果が得られている。JR 東海や村当局は、居住地区で微妙に異なる住民の不安や要望の違いに配慮し、丁寧に把握した上で協議の場の設置をはじめ、情報提供、具体的な対策の策定に取り組まなくてはならない。

村内の地区の中には、リニア工事による発生土の運搬が豊かな自然環境や成果を生みつつある少子化対策や農業振興策などに悪影響を与え、ひいては村全体の衰退に繋がる重大な問題として捉えている地区もある。そうした地区には、可能であれば工事自

体の中止を強く願っている住民の割合も多い。しかし、村内の他地区を見渡すと工事に対して否定的な意見ばかりではなく、発生土の運搬やリニア開通に肯定的な意見を持つ住民もいる。

自由意見の中には、リニア工事に反対の姿勢でありながらも、現実には工事が行われるのであれば協力することも重要であると考え、JR 東海に対して様々な対策案や提案を紹介する住民もいる。つまり、阿智村住民のリニアに対する関心は一様でなく様々な受け止め方がされていることが判明した。

しかし、村民に共通する関心事は、今日まで阿智村が育んできた自然環境をリニア工事が破壊してはならず、さらに地区振興協議会や自治会など阿智村固有の方法で推し進めてきた自治的地域づくりの成果をも壊すことなく工事に着手できるのか、という点に他ならない。

第二次安倍政権下で国家的プロジェクトと位置づけが強化されたリニア工事とはいえ、そこに生活する住民の住環境や住民総参加による自治的地域づくりの成果を破壊し開発を進めることには大きな疑問が提示されている<sup>9)</sup>。

リニア開通が村の経済へ与える開発効果には大きな期待が寄せられている。しかし、リニア開通まで

9) 2015 年度に策定された戦後 7 番目の国土計画となり国土の基本構想に「対流促進型国土」形成を掲げる新国土形成計画（全国計画）は、太平洋側の東京圏、名古屋圏、大阪圏を一つの「スーパー・メガリージョン」と位置づけ、大都市圏間の対流促進を計画する。その戦略プロジェクトにリニア中央新幹線は位置づけられている。



の工事の影響で村の特色が色褪せ、住民が地区を離れ村外へ流出していくようでは地方創生の観点から見て重大な問題といえる。その重大性を回避するためにも、村当局および村議会は、地区住民による自治的地域づくりの実績や、昼神温泉郷への高い評価が失われることがないように、JR 東海との協議を重ね、発生土運搬計画に反映させなければならない。

### 3-5. 国道および村道の沿線住民ヒアリング調査

国道および村道沿線に生活する住民へのヒアリング調査は、上記⑧に当たり、筆者の研究室に所属する学生等が村の協力を得て実施した。ヒアリング調査では、国道 256 号および 153 号を発生土運搬用の大型ダンプが通行することへの住民の意見と、村道を大型ダンプが通行することへの住民意見とに分けて調査結果を分析した。以下では、調査から得られた住民の見解の概要を紹介する<sup>10)</sup>。

#### (1) 大型ダンプが「国道」を通行する場合の 住民意見

##### ①高齢者と子どもの事故

大型ダンプの通行でまず危惧されるのが、交通事故の発生である。被害が心配されるのが高齢者と子どもである。道路を徒歩で利用する際に事故に巻き込まれることが心配されている。高齢者は、農作業で畑に出かける際や通院等で利用するバスの乗降場まで歩道のない道路を歩くことが多い。

日頃から国道沿いを歩き、国道を横切る高齢者も多い。その際に大型ダンプとの接触事故が起きるのではないかと心配されている。子ども（特に児童生徒）は、通学時や学校授業の一環としての遠足、放課後の遊びに出かける際に徒歩や自転車で国道沿いを通行する。そのため大型ダンプとの接触事故が心配されている。

##### ②接触事故の原因

大型ダンプが原因となる事故として、(a) 視界不良・不注意による事故、(b) 山道のカーブでの事故、

(c) サイドブレーキのかけ忘れによる事故等、が住民から多く指摘される事故の事例である。

このうち視界不良・不注意による事故は、車両同士や物損事故と同時に高齢者や子どもを巻き込む可能性が高く、重大事故に繋がる危険性が指摘されている。

国道 256 号には車道と明確に区分された歩道のない箇所がある。また、信号機が少なく国道を横切る生活習慣が高齢者などには定着している。こうした背景もあって、高齢者や子どもが被害者となる重大な事故の発生が危惧されているのである。

##### ③冬季の事故

阿智村では冬場に雪が降り、路面の凍結が日常的に起こる。その際にスリップ事故が増加すると指摘されている。この点は住民共通の認識である。また、除雪作業では常に渋滞を伴う。大型ダンプの通行が始まると、除雪の時間帯や積雪量によって通行速度が落ち、渋滞が発生する可能性を高くする。大型ダンプや普通車が除雪車を追い越すことも頻発する。その際のスリップ事故や衝突事故の発生を心配する声がある。

##### ④行楽シーズンの深刻な交通渋滞

普段から中央自動車道が通行止めになると国道へ車が流れ、渋滞が起こっている。行楽シーズンの交通渋滞は、住民が心配する道路問題の一つである。既述の通り花桃や紅葉の時期になると、毎年住民生活に支障が出るほどの渋滞が発生している。多くの観光客が訪れる行楽シーズンに大型ダンプが走行すれば、渋滞はさらに大きくなって渋滞時間が延び、交通事故の原因ともなる。

少なくとも観光客が増える土日祝日は、大型ダンプの通行を許可するか否かを村当局として責任を持って JR 東海と協議しなくてはならない。花桃や紅葉は自然そのものを感じてもらう阿智村観光の重要な地域資源である。その季節は都会の観光客が非日常を感じるために村を訪れる季節である。村に

10) ヒアリング調査では、沿道で生活する住民として 30 名の方々にご協力をいただき、筆者の研究室で学ぶ学生と梅田守彦中京大学教授の研究室の学生が複数のチームを結成し、各戸を訪問してヒアリング調査を行わせていただいた。その成果は、鈴木誠研究室「住民ヒアリング調査に基づく住民意見の分析とまとめ」2015 年 11 月 6 日（社会環境アセスメント委員会報告資料）として委員会に報告している。

としては観光産業が潤い、村民の雇用や所得を守る重要な時期ともなる。村の地域経済にとって重要な季節・時期に、大型ダンプが走行することに住民の不安が高まっている。

#### ⑤道路公害への不安

国道沿線住民が危惧する生活環境破壊の要因として多いのが騒音・振動・粉塵・落下物による被害である。

粉塵や落下物の飛散は、特に女性から大きな不安要因として挙げられている。洗濯物への被害に繋がるからである。現在は屋外に干すことができる。しかし、砂が舞ったり空気が汚れたりすると屋外へ干せなくなる。

落下物が飛散した場合、別の被害も誘発する。前方の大型ダンプからの落下によって、後方の乗用車のフロントガラスの破損や砂汚れ等の被害が危惧されている。

騒音に関しても環境基準は法律で決めた平準値であり、それを守れば問題はないと、はたして言えるだろうか。静寂な阿智村で住民が危惧する騒音のレベルは、都市部とは異なるはずである。むしろ都市部よりも低いはずである。静寂な環境で暮らす住民が許容できる阿智村固有の基準を、住民を交えた協議の場で定めることや、行政がJR東海にその基準の遵守を強く求めていくことも重要となるであろう。

#### ⑥人口減少の加速

阿智村の誇りの一つが環境の良さであり、特にIターンの人々は都会にはない静けさや自然の豊かさを求めて移住してきた人々である。ヒアリングでは、現状の自然が発生土運搬工事によって破壊されることは決して許されない問題であるとの声が寄せられている。

求めているものがなくなってしまうのであれば、移住を見直すとも言う。それは村の未来にとって人口増加が見込めないだけでなく、人口流出を生み、人口減少を加速させる要因にも繋がる。実際、Iターンで阿智村に移住してくる予定だった若者世帯が、リニア工事の話を聞いて違う土地へ移動してしまったという話も聞いている。

阿智村を離れ都会へ出て行く住民もいるが、自然あふれる阿智村の環境を気に入って、移り住み、家庭を築く人々もいる。都会へ出てあらためて阿智村の良さに気付いた住民もいれば、自然を求めて移住してきた人々もいる。こうしたUターン・Iターン・Jターンする若い世代があるからこそ、清内路地区のように集落人口の増加が見込めるようになる。

しかし、工事の影響により移住してくる人が減り、逆にリニア工事を懸念し出て行ってしまう人が増えれば、村は衰退していくはずである。

#### ⑦自然生態系の破壊

自然豊かな阿智村であるが、村道沿いには多くの自然の源が存在する。様々な動物が棲息する村道周辺では、「時には鳥獣駆除も必要であるが都会では見られない動物もいる」とも言われている。10年間に及ぶ工事が、阿智村の財産でもある多様性に富む動植物の生態系を破壊しないかを心配する声が、村民や観光客から挙がっている。

さらに、「村道付近のある民家の下に水源がありそれが枯渇してしまう」と指摘する住民は、清流と生活の接点が切断され、自然の恵みを感じることができない生活を心配している。その影響は、観光客が水汲みに訪れる「一番清水」や清流の生き物に及ぶことがないかを心配する声も多い。

#### ⑧高齢者や女性運転者への影響

大型ダンプ走行の合間を縫って運転しなくてはならず、運転を控えることを心配する声もある。

#### (2) 大型ダンプが「村道」を通行する影響

##### ①村道の利用は非現実的

村道は、住民が住宅や畑へ行くために使用する生活道路の一部である。そのため道幅も狭く、住民からは大型ダンプが通れるような強度設計がそもそもされていないとの指摘もある。現状では工事車両の通行は危険であるし、拡幅工事や強度の強化を図っても安全性に問題が残ると考える住民が多い。

##### ②大型ダンプが通行可能な補強

仮に大型ダンプが通行することになれば、対策を

JR 東海や行政と協議しなければならない。土の部分を重量に耐えられるようコンクリート舗装に代える作業や、道幅を広げすれ違いが可能な区間を協議の上で設定する等が必要となろう。

### ③荒廃する住民の日常生活環境

村道沿いの住宅は古くから建っている民家も多く、老朽化が進んでいる。大型ダンプの振動で地盤が緩み、家屋が不安定となり、崩壊の危険を招くことも危惧されている。

また、農作業中の大型ダンプなど工事車両の通行は、農作業に従事する高齢者にとって危険であり、通行量の増加で田畑へ通うことを遠慮し離農する農業者が出て、結果として耕作放棄地を増やすことになることも危惧されている。

### 3-6. 昼神温泉経営者および国道沿線事業者 ヒアリング調査

昼神温泉経営者および国道沿線事業者へのヒアリング調査は、上記⑨と⑩に当たり、これも筆者の研究室に所属する学生等が村の協力を得て実施した<sup>11)</sup>。

現在の国道を大型ダンプが通行した場合、まず危惧されるのが交通事故のリスクである。特に、道路事情に疎い観光客が巻き込まれる事故が心配である。さらに、交通渋滞の発生により、観光客が昼神温泉の旅館との往来に要す時間が増え、来訪を敬遠する可能性が高まるのではないかと。また、大型ダンプの通行で騒音や埃による不快感、美しい里山景観を堪能する機会を失い、昼神温泉郷のイメージ悪化を招くことが心配される。

大型ダンプの通行は、その台数の増加に伴い排気ガスの増加・エンジン音・ブレーキ音・クラクションなどダンプ特有の騒音問題を生むとの指摘もある。その結果、不快感を覚える住民や観光客が確実に増加するであろう。

交通渋滞や騒音は花桃や紅葉の行楽シーズンに経

験しているが、これらは普通乗用車による問題である。行楽シーズンは普通乗用車に加えて大型ダンプが加わり、深刻な渋滞や特有の騒音・排気ガス等、自動車交通問題をもたらしことになるであろう。それが今後10年にわたり続くとしたら、観光客が昼神温泉郷を訪れなくなることは大いに想定される。

したがって、仮に昼神温泉を通過する際にも、大型ダンプの発生土運搬を管理するJR東海と阿智村及び村議会との間で大型ダンプの運行管理をめぐる協定等を設け、厳しく監督する必要がある。

## 4. 社会環境アセスに際し留意すべき事項 一村議会報告、清内路地区計画及び 清内路振興協議会中間答申一

### 4-1. 村および村議会の要望との隔たり

既述の通り、阿智村および阿智村議会は、JR東海が2013年10月2日評価準備書の説明会を開催して以降、リニアの阿智村内建設工事に関し、長野県を通じてJR東海に対して種々の要望を行っている。

このうち、発生土の運搬に関するJR東海の考え方が村議会に対して回答され、その内容が2015年11月の阿智村議会発行「あち議会だより、臨時号」に公表されている（通し番号は筆者が記入。また一部表現を修正）。

- ① JR東海では、村道1-20号線についてベルトコンベア案やトンネル案を検討したが、どれも現実的ではないため、地元住民の交通等を配慮しながら現道を拡幅し使う方向で考えていきたい。
- ② 斜坑の位置については、他の箇所も探したがやはりなかった。したがって、斜坑の位置を変更する考えはない。
- ③ 発生土については、JR東海が責任をもって処理するが、置き場については発生土を有効活用する観点から長野県に取りまとめをお願いし、各市町村から提案された候補地を検討す

11) 昼神温泉郷では各温泉旅館の経営者20名と観光関連事業者10名のご協力を得て、鈴木研究室と梅田守彦研究室の学生合同チームが各事業者を訪問しヒアリング調査を実施した。その成果は、鈴木誠研究室「昼神温泉経営者ヒアリング結果の概要と総括」2015年10月31日（社会環境アセスメント委員会報告資料）、阿智村社会環境アセスメント委員会編「平成27年8月実施・沿線事業者ヒアリング、昼神温泉旅館経営者ヒアリングにおいて出された意見」2015年11月、として委員会にて報告している。

るかたちとなる。

- ④ 国道 256 号および 153 号の通行については、置き場が決まっていないので改良も含めて回答できない。
- ⑤ 隣接する南木曾町の発生土がどうなるかは決まっていない。
- ⑥ 昼神温泉への影響は極力小さくしたいと考えている。経済的補償は考えていない。
- ⑦ 環境影響評価書に記した対応措置以外の協定や覚書については、工事に関する運行計画や安全対策等の説明会を開き、中身については文書で残してほしいという要望があれば対応したい。
- ⑧ JR 東海としては、地元の方々と話し合う機会を求めたい。

村議会では、以上の内容については、これまで阿智村および村議会が JR 東海に対して求めてきた要望を満たす内容とはいえないと結論づけている。以上で見た JR 東海の回答は、2015 年 12 月 15 日に村が主催した学習会でも同様の内容で紹介されている。

#### 4-2. 清内路地区計画及び清内路振興協議会の中間答申

委員会が社会環境アセスの報告をまとめる上で、考慮すべきもう一つの事項が、清内路地区計画及び清内路振興協議会の中間答申の内容である<sup>12)</sup>。大型ダンプの通行が計画されている村道 1-20 号線や国道 256 号線を抱える清内路地区では、住民と行政が協働で地域づくりの振興計画を策定し、その実現に向けて取り組んでいる。

2008 年度から 2009 年度までの阿智村第 5 次総合計画は、「住民一人ひとりの人生の質を高める、持続可能な村づくり」を基本理念として策定した。この持続可能な村づくりの条件が 6 点掲げられている。第 1 は、村を構成する「集落」が元気であること。第 2 は、経済が自立できていること。第 3 は、人口が維持されていること。第 4 は、財政が健全であること。第 5 は、土地の利用が計画されていること。第 6 は、安心・安全であること。

これらは、現在の村づくりの基本方針と言い換えることができる。この基本方針に基づき清内路地区では、清内路自治会の手によって、2013 年度から村の第 5 次総合計画の後期 5 年間の間に合わせ 2017 年度までの地区計画を策定した。そこでは、地区計画を実現していくための地域づくりとして、「これからも清内路に住み続けたい、自分の子どもや孫、そしてみんなが住みたいと感じる地域づくり」「一番清水や花桃をはじめ地域の宝を使って産業に結び付けていく地域づくり」「清内路に多くの人が訪れ、多くの人が移り住む地域づくり」などが目標に掲げられ実践されている。

こうした目標のうち、とくに「住み続けられる清内路地区をつくるための具体的な振興策」を地元主導で策定し答申することが村長から諮問されている。諮問を受けたのは自治会を含む清内路の多様な地域団体や個人からなる清内路振興協議会である。

2015 年 12 月、同協議会では「20 年後を生きる子ども達のため」に、今後も住み続けられる清内路の実現に向け、①自給率の向上と 600 人の経済圏の具体化、②少子化に対する具体的な施策、③伝統野菜の振興、等を取りまとめ、2016 年度（平成 28 年度）事業予算に反映するよう村へ答申を行っている。そこでは、清内路地区の特徴を「U ターン率が高い」地区として紹介し、「幾世代もの家族が同居」して清内路地区の定住人口増加につなげる定住政策が掲げられている。

こうした目標を達成するために、リニア工事に関して、「当地区にとっては今後住み続けられるかどうかを悩む家庭もある大きな課題です。また、（隣接の）南木曾町からの発生土運搬がなされれば工事車両は増えることとなります。工事期間中、また工事終了後も地域への影響や環境を十分に調査し、住民の声を真摯に受け止めていただきたいと思います。」というリニア工事のあり方に対する要望が明示されている。

人口減少が激しい阿智村でありながら、清内路地区のみは人口の増加の兆しが認められる。これは同

12) 阿智村清内路自治会「一人ひとりの知恵と力を結集し、めざそう住み良い清内路—平成 25-29 年度清内路地区計画書」、清内路振興協議会「心の文化『邑』清内路（中間答申）」2015 年 12 月 2 日

振興協議会が、清内路の自然環境や生活文化環境をあらゆる世代の住民と協働しながら活かし、地区外から人々を引き寄せる魅力にまで高め、若い世代が子どもを産み育むことのできる地域社会へと創造してきたからにちがいない。

JR 東海は、清内路地区の自助や共助による熱心な自治的地域づくりの積み重ねとその成果を真摯に受け止め、リニア工事の考え方や新たな方法をめぐり、清内路地区住民や阿智村との間で協議を始めることが求められるであろう。また、今後の発生土の運搬など一連のリニア工事に当たっても、清内路地区と同様に将来に向け集落振興を通じて阿智村全体の地域づくりに取り組む各地区の自治会や振興協議会等の多様な住民組織の意向を十分に尊重し、集落ごとの地区計画や振興計画を壊すことのない対策を講じることが何よりも強く望まれる。

### まとめ

#### ～社会環境アセスメント結果の報告骨子～

以上、調査結果の検討と協議を重ね、社会環境アセスメント委員会では、阿智村および村議会に対し、次の11項目の具体的対策を求め、今後のJR 東海との協議に臨むことを要請している。その骨子は、以下の通りである。

第1に、先の①から⑩の社会環境アセスメント調査を通じて、これまで阿智村および村議会が県およびJR 東海に対し示してきた発生土運搬で危惧される諸課題があらためて裏付けられることになった。そこで、今後は、発生土運搬に関わる諸課題を最小化する具体策の協議が何より重要となる。

その具体策をめぐる課題とは、1) 同じ長野県の隣接する南木曾町の発生土運搬車両への対応（受け入れをしない方針の再確認）、2) 村内の発生土運搬においては村道1-20号線の利用以外の代替案の検討、3) 既述の1)と2)によって、発生土運搬車両それ自体を大幅に削減し、開発不利益の村内転嫁をなくすこと、等をJR 東海との間で協議することが重要である。

第2に、阿智村の春の一大イベントである花桃祭り期間中の工事の中止である。4月末から5月中旬

までの約2週間で20万人以上が訪れる花桃祭りの期間中に工事を行なうことは、渋滞時間をさらに増大させる要因となる。その結果、大型ダンプと観光客との交通事故発生危険が増すことに繋がる。そのため、花桃祭りの期間中は、発生土の運搬を中止するよう、JR 東海との間で協議を進めなければならない。現状では、この期間に工事を中止することをJR 東海は想定していないからでもある。

第3に、阿智村の主要産業であり年間70万人の集客を誇る昼神温泉周辺での安全対策の徹底である。観光客が多い昼神温泉入口交差点については、安全施設（ガードレールやポール等）や信号機を新たに設置することは必須課題と言えよう。また、これ以外の道路においても同様の安全施設を施し、村道1-20号線では独自の安全施設（ガードレールに加えカーブミラー等）の設置も不可欠となろう。特に村道1-20号線については、仮に工事用大型車両が通行することを許可した場合、通行することが可能な舗装厚・道路幅員・橋梁の強度・道路線形等など、道路構造上の重大な問題を、JR 東海と協議を重ね、安全対策に漫然を期すことが絶対条件となろう。

第4に、自然環境や自然景観の保護である。リニア工事による発生土運搬は、昼神温泉郷を訪れる観光客からも不安の声が挙げられている。工事用の大型ダンプが頻繁に通行することを心配し、「美しく静かなこのすばらしい環境を壊さないで欲しい」「せっかくの観光名所がダンプ等で景観が損なわれるとしたら残念」等、自然環境や景観面の保護を求める観光客が多いことも調査で判明している。

さらに、「排ガス・ダンプの運転マナー・交通渋滞が心配」「土埃や騒音が心配」等を指摘する観光客も多い。「昼神温泉・花桃・紅葉・星・スキー場」は、阿智村の雇用や所得を守り地域経済を持続的に発展させるうえで重要な地域資源であることは周知となっている。既に、村に生活する人々に雇用機会を提供し、何より阿智村の誇り、よりどころともなってきたことも判明している。

その自然環境や景観が損なわれ、昼神温泉郷の集客が低下することになれば、村外へ流出する若者や女性を増やし、村を消滅可能性の危機に直面させることにつながる。これでは、現在の政府が進めてい

る地方創生に逆行することにならないだろうか。JR 東海が住民・地域団体・産業界・村行政・村議会等と協議を重ね、村の自然環境や景観を保護し、観光産業や生活環境を護ることこそ、地方創生の観点からも重要といえよう。そのための実効力のある自然環境及び社会環境保全協定（仮称）を村と JR 東海とが締結すべきである。さらに、村としては、工事期間中の環境保全にとどまらず、恒久的な村の地域づくり指針とするための環境と産業の両立を理念とする地域経済政策条例（仮称）の制定も射程に入れる必要があろう。

第 5 は、発生土運搬について代替計画を準備する必要性である。既存道路を大型ダンプが通行することによる自然環境・居住環境・地域経済等への悪影響を心配する住民が非常に多いことも、観光客と同様に調査から判明している。村で生活を続けたいと考える住民にとって評価の高い阿智村ならではの豊かな自然環境や、住民同士が助け合い暮らす共助の集落環境、その成果である地区計画や振興計画は、阿智村の郷土力の源であり壊すことが許されない財産である。

そうした前提に立った発生土の運搬方法を、現行計画以外の代替案を含め、村および村議会が JR 東海との間で丁寧に協議を重ねることが必要である。

第 6 に、大型ダンプが村道や国道を通過する際の騒音や振動が、日常生活の破壊に繋がらないよう対策を講じるべきである。大型ダンプの交通問題の影響を心配する声も各種調査を通じ、数多く確認されている。この点は、大型ダンプなど工事関係者の業務全般を管理する JR 東海側の責任が特に大きい。既にも上記で度々述べてきたように、住民に対し丁寧な説明と対策を徹底し、問題が起きないように厳しく監督することを謳う自然環境及び社会環境保全のための協定を、村および村議会が JR 東海との間で締結することが望ましい。

第 7 は、住民自治の成果である地域づくりを停滞させないことである。村道 1-20 号線や国道 256 号等を利用する住民の間で、発生土運搬用の大型ダンプの通行は大きな脅威・不安と感じられている。JR 東海に対しては、村内各地区間で異なる住民の不安や要望を丁寧に聞きながら、村内の各自治会が

策定した地区計画や、清内路および浪合地区の振興協議会が策定した地域振興計画の内容を十分に理解した上で尊重し、それら計画の実践に支障をもたすことがないように具体的な対策・協定の締結に取り組むことが必要である。

第 8 は、大型ダンプの通行で住民全般が強く危惧する交通事故対策の協議が急がれる。特に、被害が心配される高齢者や子どもを交通事故から守る具体的な対策が待たれている。交通事故から高齢者や子どもをいかに守るかを、大型ダンプの通行時間帯には特に注意しながら JR 東海の一方的な安全対策ではなく、住民との協議と合意を踏まえた安全対策として徹底することが重要である。今後、具体的・個別的な対策を村および村議会は、自治会や学校関係者の参加を得て検討し、JR 東海の安全対策に反映させることが求められる。

尚、季節的には、路面凍結や除雪作業時の交通渋滞が発生する冬季に、大型ダンプが関係した事故を心配する住民が多い。こうした不安を払拭する発生土運搬計画を、JR 東海は策定しなくてはならない。

第 9 は、今後も引き続き村外から村内へ移住する人々を迎えるためにも、地域自治制度の充実を図るべきである。阿智村では自治会や地区振興協議会が中心となって、住民が住み続けたいと思える集落や地区の将来像を掲げ、その実現に向けた取り組みを行っている。

その結果、村内の各地区で成果が生まれ、I ターン・J ターン・U ターン者が移り住み、将来人口増加を期待できる状況を迎えた地区も生まれている。阿智村の将来を考えた場合、発生土の運搬が各地区の地区計画や振興事業の疎外要因とならないように村や村議会は JR 東海に対して強く要求しなくてはならない。

第 10 は、道路事情に疎い観光客のための安全対策の強化が挙げられる。昼神温泉・花桃祭り・紅葉狩り・星・スキー場等の観光資源を訪れた人々が交通渋滞に巻き込まれたり、交通事故に遭うことは何としても避けなければならない。観光客が不快な経験をし、リピーターととならなくなれば村の観光は衰退し、地域経済全体が疲弊し、村の福祉や教育にも影響を生むことになる。

そうした事態を回避するためにも、村及び村議会

には大型ダンプの通行量全体を減らし、発生土を安全に処理するための方法を、JR 東海との間で協議することが不可欠である。

第11は、観光への影響を配慮し、工事期間や日時の再検討を急がなくてはならないであろう。JR 東海と社会環境アセスメント委員会が研究会を開催した折、JR 東海から、1) 工事は年末年始、盆休みと日曜日休工、2) 工事時間は8時から18時まで、と説明があった。これは本委員会が社会環境アセスの前提としていた土・日曜日と祝祭日休工、工事時間8時から17時まで、とは異なるものである。調査結果からも、観光等への工事の影響は極めて大きいことから、JR 東海が求める「土曜日、祝祭日及び18時までの工事」実施に関しては、再検討と見直しを求めるべきである。

社会環境アセスメント委員会では、今後のリニア工事がJR 東海によって着手される中で、阿智村の住民生活、観光産業、自然環境等を損なうことなく着手されることを強く求めている。その要望を満たすには、JR 東海が発生土運搬に際して村内各地区の振興に貢献してきた住民をはじめ、自治会・振興協議会・観光事業者等の意向を十分尊重した事業計画を立てることが絶対的な条件といえる。

村および村議会には、以上で述べた諸点を実効性のある対策としてJR 東海に求め、JR 東海との間で自然環境保全及び社会環境保全のための協定を締結し、斜坑工事の前段階、工事開始後の約10年に及ぶ発生土運搬事業で、阿智村の自治的地域づくりを阻害することがないように交渉を進めなければならない。それとともに、恒久的に環境と産業の両立を図るための地域経済政策条例（仮称）を策定することも重要である。

さて、リニア工事による発生土運搬事業をめぐる住民、温泉旅館経営者、沿線事業者の調査を通じ明らかとなったことの一つは、工事をめぐる受け止め方は実に多様であるという点である。筆者が調査結果を報告した社会環境アセスメント委員会の委員間でも受け止め方は一様ではなかった。村内には、工事を危惧する意見がある一方で、工事関係者が約10年間の工期に村へ与える経済効果（飲食、宿舎等での利用）や、リニア開通後の観光誘客効果を期

待する意見も聞くことができた。

今回の調査を通じ、また社会環境アセスメント委員会の協議を通じ明らかとなったことは、住民自ら学習し、住民相互または行政との話し合いの機会を設けたり、私たちの調査結果を学習しながら自らの提案内容を固めるなど住民自治を実践する村民が多数生まれたことである。事業者に対しても自身の利害の範囲での要望にとどまることなく、村の未来を考えた代替案を提示するなど、発生土運搬を個人的利害を超え公共的課題として捉え直しながら委員会活動に参加、また社会環境アセスメントに関わる諸調査に参加協力する住民や事業者が多数生まれたことを実感することができた点も大きな収穫であった。

その意味で、阿智村の社会環境アセスメント委員会とそこでの協議、村および村議会への答申は、阿智村住民一人ひとりによる住民自治をベースに集落・自治会・振興協議会など重層的な形の地域の自治の成果、地域自治の政策成果であるといえることができる。

開発不利益を批判することで終わったり、漠然とした開発利益に期待を寄せる余り疑問を呈し学習や対案を出すことを批判する人々が依然としていることも現実の一コマではあった。その意味では、長期大規模な開発問題に対する住民自治・地域自治・産業自治に依拠する地域政策は、緒についたばかりかもしれない。

しかし、地域の住民や産業界が自らの利害を超え、地域の未来を語り合うために地域住民組織を活かしたり、社会環境アセスメント委員会の活動に参加協力して発生土運搬事業をめぐる代替案を提案するといった経験は、これからの阿智村の自治力を醸成する上で大きな糧となるであろう。村が取り組んだ社会環境アセスメント事業からは、自治力の醸成に住民と産業が主体として再生産されるべき重要性も明らかとなった。そのために能動的・科学的な学習と成果の共有、協議の日常性を行政が保障することの大切さも明らかとなった。そして、自然環境と社会環境が両立した地域づくりが、持続的な社会を展望する上で絶対的条件であることも再認識された。阿智村社会環境アセスメントは、現代の地域政策における基本原則を明らかにした点においても、意義深い地域政策に違いない。

（追記）本稿は、阿智村社会環境アセスメント委

員会から阿智村村長に対して答申された阿智村社会環境アセスメント委員会報告書を基に筆者の私見を加え執筆しており、本文の内容に関する責任は筆者個人にある。同報告書は委員会から要請を受け筆者が報告書原案を作成し、岡庭一雄会長を中心に委員会での協議を重ね、最終報告書を完成させ、岡庭一雄会長名で2016年2月4日村長に対し答申を行っている。本報告書の利用を快諾して下さった岡庭一雄会長並びに委員会事務局を担当した阿智村地域経営課に対し、文末ながら深く感謝申し上げる。

### 参考文献

- ・阿智村編（2016）『星のふるさと阿智村—まち・ひと・しごと創生総合戦略—』阿智村協働活動推進課
- ・宇都宮浄人（2015）『地域再生の戦略—「交通まちづくり」というアプローチ—』筑摩書店
- ・岡庭一雄、岡田知弘（2007）『協働がひらく村の未来—有機農業の里・阿智—』自治体研究社
- ・環境法政策研究会編（2011）『環境影響評価—その意義と課題—』商事法務
- ・環境省総合環境政策局（2013）『計画段階環境配慮書の考え方と実務』成山堂書店
- ・環境省（2015）『環境白書，平成27年版—環境とともに創る地域社会・地域経済—』日経印刷
- ・国土交通省国土政策研究会（2015）『国土のデザイン2050が描く国の未来』大成出版社
- ・国土交通省（2015）『国土交通白書—平成26年度年次報告，将来世代にわたる豊かな暮らしを実現するための国土づくり，対流促進型国土形成—』日経印刷
- ・須田寛（2014）『東海道新幹線50年』交通新聞社
- ・島津康夫（1997）『市民からの環境アセスメント—参加と実践のみち—』日本放送出版協会
- ・橋本禮治郎（2014）『リニア新幹線—巨大プロジェクトの真実—』集英社
- ・原科幸彦（2011）『環境アセスメントとは何か』岩波書店
- ・原科幸彦編集（2007）『環境計画・政策研究の展開—持続可能な社会づくりへの合意形成—』岩波書店